

**KRACHTLIJNEN**

**VOOR EEN STRATEGISCH PLAN**

**VOOR DE MODERNISERING**

**VAN HET OPENBAAR MINISTERIE**

## **Inhoud**

<b>Contextualisering</b>	4
<b><u>1. Stand van zaken</u></b>	5
1.1. De reflectie inzake de opdrachten en structuren van het Openbaar Ministerie	
1.1.1. Retroacten	
1.1.2. Voorverkenning door de werkgroepen	6
1.1.3. Werkhypothese voor de organisatie van de verdere ontwikkeling van het Openbaar Ministerie	7
1.1.3.1. Organisatie van een ruimer horizontaal niveau	
1.1.3.2. Behoud van de lokale afdeling voor de rechtsonderhorige	9
1.1.3.3. Flexibiliteit van het systeem	
1.1.3.4. Oplossing voor grootstedelijke parketten	10
1.1.3.5. Verhouding tot de evolutie van de organisatie van de zetel en gevolg ten aanzien van het niveau van het ressort	
1.1.3.6. Behoud van kwaliteit door het optimaliseren van interne kwaliteitszorg	11
1.1.3.7. Inspelen op de evolutie van de staatshervorming en op het communautaire aspect	12
1.2. De werkgroep belast met de uitbouw van het secretariaat tot gemeenschappelijke steundienst (B1)	13
1.2.1. Visie over de verhouding Openbaar Ministerie – Minister van Justitie	
1.2.2. Retroacten	16
1.2.3. Voorkenning door de werkgroep	
1.2.3.1. Materiële ondersteuning	17
1.2.3.2. Het kennisbeheer	
1.2.3.3. Organisatieontwikkeling	
1.2.3.4. Statistiek	
1.3. De werkgroep belast met de bewaking van de doorlooptijden en de strijd tegen de gerechtelijke achterstand	18
1.3.1. Retroacten	
1.3.2. Beheersing van de saisine van de onderzoeksrechter, of de aanzet tot het case management	
1.3.2.1. Vanuit het oogpunt van de samenwerking met de politiediensten – Eerste luik van het case management	
1.3.2.2. Vanuit het oogpunt van de organisatie zelf van het Openbaar Ministerie – Tweede luik case management	20

1.4.	De werkgroep belast met de introductie van het parketbeleidsplan in de beleidscyclus, alsook het onderzoek naar de formulering van vervolgingsprioriteiten	22
1.4.1.	Retroacten	
1.4.2.	De werkgroep opgericht naar aanleiding van de uitvoering van het beleidsplan van het Openbaar Ministerie heeft de werkzaamheden samen met de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid verder gezet	
<b>2.</b>	<b><u>Het strategisch plan</u></b>	24
2.1.	Randvoorwaarden	
2.2.	Deel I – Herstructurering van het Openbaar Ministerie	25
2.2.1.	Strategische doelstelling: Het creëren van samenwerkingsverbanden ter voorbereiding van een hertekening van het gerechtelijk landschap	
2.2.2.	Tactische doelstelling: Het in de plaats stellen van een Stappenplan	26
2.3.	Deel II – De organisatie tegen de gerechtelijke achterstand en de bewaking van de doorlooptijden	29
2.3.1.	Strategische doelstelling: Strijd tegen de gerechtelijke achterstand door bewaking van de doorlooptijden	
2.3.2.	Middel: Het creëren van samenwerkingsverbanden	
2.3.3.	Middel: De oprichting van scharnierfuncties inzake interne kwaliteitsbewaking en invoering van een management van het opsporingsonderzoek van de gerechtelijke onderzoeken in zijn globaliteit en van het gerechtelijk onderzoek	30
2.3.4.	Middel: Uitwerken op federaal vlak van een draaiboek en modellen	31
2.3.5.	Wetswijzigingen te onderzoeken door het College – het expertisenetwerk “Strafrechtelijk Beleid – Strafrechtspleging” die kunnen kaderen binnen de bewaking van de strafrechtsketen	
a.	Uitbreiding van de mogelijkheden tot dading en minnelijke schikking van het Openbaar Ministerie	32
b.	Controle van de burgerlijke partijstelling naar proportionaliteit	
c.	De arbitrageprocedure ingeval de politiediensten niet het vereiste personeel en de nodige middelen kunnen geven (art. 28ter § 3 en 56, § 2 Sv)	33

## **KRACHTLIJNEN VOOR EEN STRATEGISCH PLAN VOOR DE MODERNISERING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE**

### **CONTEXTUALISERING**

Op 21 juni 2007 keurden het College van Procureurs-generaal, de Raden van Procureurs des Konings en Arbeidsauditeurs en de Federale Procureur een beleidsplan voor het Openbaar Ministerie goed dat de krachtlijnen uitzette voor de volgende beleidscyclus.

In de loop van het voorbije gerechtelijk jaar werden een aantal werkgroepen met vertegenwoordigers van de ganse staande magistratuur belast met de verdere uitwerking van het beleidsplan. Het expertisenetwerk ‘Strafrechtelijk Beleid – Strafrechtspleging’, waarvan het coördinatieteam werd uitgebreid, werd aangewend als begeleidingsplatform van deze werkgroepen.

Na één jaar uitvoering van dit beleidsplan van het Openbaar Ministerie van 21 juni 2007 lijkt het ogenblik aangebroken om, op basis van de denkpistes die binnen de verschillende werkgroepen van het Openbaar Ministerie tot stand kwamen, voorstellen van krachtlijnen voor een verder uit te werken plan voor te leggen aan de Minister van Justitie.

Een strategisch uitvoeringsplan van het Openbaar Ministerie behoort tot het domein van de maatregelen die nodig zijn voor, enerzijds, de coherente uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid dat is vastgelegd in de richtlijnen, en, anderzijds, voor de goede algemene en gecoördineerde werking van het Openbaar Ministerie.

Huidig document is de synthese van de gezamenlijke reflectie van alle geleidingen van het Openbaar Ministerie over de eigen werking. Het opzet is te komen tot een betere werking en bij te dragen tot de realisatie van de prioritaire doelstelling die de strijd tegen de gerechtelijke achterstand uitmaakt.

Het advies kadert in de bevoegdheden van het College van Procureurs-generaal de Minister van Justitie in te lichten en te adviseren, ambtshalve of op diens verzoek, over alles<sup>1</sup> wat verband houdt met de opdrachten van het Openbaar Ministerie.

---

<sup>1</sup> Artikel 143bis § 3 van het Gerechtelijk Wetboek gebruikt de term “over elke zaak” maar dit kan niet anders geïnterpreteerd worden dan een informatieopdracht over alles wat kan bijdragen tot het vervullen van de opdrachten van het OM.

Het kadert bovendien in de uitvoering van het beleidsplan van de Minister van Justitie en van de Regering, inzonderheid het hoofdstuk met betrekking tot het nastreven van een moderne rechterlijke organisatie (4.3), waarbij een allesomvattend overleg wordt aangekondigd, en wordt verwezen naar “de reflectie over de omvang van de gerechtelijke arrondissementen” en de “geïntegreerde eerste-lijns parketten”.

De nota bevat het voorbereidende werk van het Openbaar Ministerie om bij te dragen tot dit allesomvattende overleg dat de Regering aankondigt met het oog op een diepgaande reorganisatie.

Het advies van het Openbaar Ministerie biedt aan de politieke overheid de mogelijkheid om haar werkzaamheden aan te vatten met kennis van wat leeft binnen de organisatie van het Openbaar Ministerie en geeft aan welke oplossingen naar voor worden geschoven om de bestaande problemen aan te pakken.

In het kader van de uittekening van de gemeenschappelijke ondersteuningsdienst van het College en de Raden van Procureurs des Konings en Arbeidsauditeurs wordt tevens een voorstel gedaan omtrent de verhouding van het Openbaar Ministerie tot de Uitvoerende Macht<sup>2</sup> en de samenwerking tussen beiden in het kader van de beleidscyclus van het strafrechtelijk beleid.

\*

\* \*

## **1. Stand van zaken**

### **1.1. De reflectie inzake de opdrachten en structuren van het Openbaar Ministerie**

#### **1.1.1. Retroacten**

Zowel binnen het College van Procureurs-generaal als binnen het platform van het uitgebreid expertisenetwerk werd geoordeeld dat een reflectie over de toekomstige organisatie van het Openbaar Ministerie en de weerslag ervan op de organisatie van de rechtsmachten een uitwisseling van ideeën onder de eerste-lijnskorpschefs vereist. De werkgroep zou bijgevolg in de eerste fase uitsluitend samengesteld worden uit Procureurs des Konings en Arbeidsauditeurs of de door hen aangeduide eerstelijnsmagistraten.

Een strikt tijdschema werd overeengekomen. De werkgroep samengesteld uit eerstelijnsmagistraten zou een rapport opstellen en voorleggen aan het bovenvermelde platform vóór 17 december 2007. Dan zou een bezinningsperiode volgen en op 15 januari 2008 zou het rapport diepgaand besproken worden binnen

---

<sup>2</sup> Binnen de krijtlijnen van artikel 151 van de Grondwet.

het uitgebreid expertisenetwerk. Vanaf het begin werd overeengekomen dat vanaf deze fase een tweede werkgroep zou worden opgestart, nu bestaande uit zowel vertegenwoordigers van de eerste werkgroep als uit tweedelijnsmagistraten van de Hoven van beroep.

Deze werkgroep werd eveneens begeleid door hetzelfde platform en legde een eerste tussenrapport neer op 17 maart 2008. De conclusies van de gemengde werkgroep waren bijzonder belangrijk omdat ze bepalend zijn voor de verdere ontwikkeling van de moderniseringspolitiek van het Openbaar Ministerie en duidelijke bakens uitzetten.

### **1.1.2. Voorverkenning door de werkgroepen**

Zoals reeds gesteld, heeft een eerste werkgroep van eerstelijnskorpschefs zich bezonnen over de volgende thema's:

- De specialisatie
- De territoriale bevoegdheid en de omschrijvingen
- De structuren
- De weerslag op de werking van de politie en rechtsmachten

Gelijktijdig heeft een werkgroep een bezinning gewijd aan eerder statutaire aangelegenheden zoals de loopbaan, het statuut en het mandaat in het algemeen, de optimalisering van de personele middelen, de parketjuristen en de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, of ook het personeelsmanagement en de toegang tot de magistratuur. Binnen het bestek van de huidige nota wordt dit voorlopig buiten beschouwing gelaten aangezien geopteerd werd deze aspecten in een latere fase aan te snijden, na de structurele thema's.

Uit de conclusies van de eerste werkgroep kwamen een aantal bakens voor een verdere ontwikkeling reeds tot uiting.

Zo bleek dat het arrondissement als operationele entiteit relevant blijft; dat waar de schaal van de arrondissementen te klein lijkt te zijn, wordt geopteerd om hieraan via samenwerkingsverbanden te verhelpen, met de optie om eventueel na verloop van tijd een fusie voor te bereiden; dat waar de specialisatie problemen stelt, wordt gedacht aan hergroepering van de specialismen op een niveau boven het arrondissement, zonder dat duidelijk was welk niveau hier best zou aan voldoen en waarbij de relevantie van het ressortelijke niveau verder onderzocht diende te worden. Op beleids- en beheersmatig vlak gold dezelfde conclusie.

Deze eerste vaststellingen werden aangevuld door de gemengde werkgroep van het Openbaar Ministerie en de besprekingen binnen het begeleidingsplatform. Hieruit bleek de noodzaak er bij de herstructurering op toe te zien dat het strafrechtelijk beleid over het ganse Rijk op coherente wijze wordt toegepast; dat sommige entiteiten van het Openbaar Ministerie te groot of te klein zijn om aan de specialisatievereisten te kunnen voldoen; dat de opdrachten van onder meer

de parketten-generaal inzake kwaliteitscontrole en -bewaking en ondersteuning voor verbetering vatbaar lijken op het vlak van de effectiviteit en nader dienen gedefinieerd te worden, en dat er vanuit eenzelfde perspectief nood is aan interne kwaliteitsbewaking door de verzekering van scharnierfuncties<sup>3</sup> binnen het ganse Openbaar Ministerie.

De noodzaak om geïntegreerd te werken, zowel op horizontaal als op verticaal vlak, werd nogmaals benadrukt, evenals de nood om de reeds ontwikkelde beleids- en beheersinstrumenten te evalueren in het licht van een streven naar beheersautonomie.

De modernisering van het Openbaar Ministerie zou moeten uitgaan van de hierna vermelde krachtlijnen, namelijk:

- Verhogen van de specialisatie van het Openbaar Ministerie
- Coherente toepassing van het strafrechtelijk beleid
- Geïntegreerde werking met eenheid en ondeelbaarheid van het Openbaar Ministerie
- Verzekeren van scharnierfuncties met betrekking tot de interne kwaliteitsbewaking binnen de ganse keten van het Openbaar Ministerie
- Herbekijken van de schaal van de entiteiten (vergroting of herverdeling) waar noodzakelijk voor een optimale werking van het Openbaar Ministerie
- Behoud van het Openbaar Ministerie bij de rechtsmachten
- Herstel van de keten van de rechtshandhaving met een slagvaardig doch onafhankelijk Openbaar Ministerie, dat ten volle zijn maatschappelijke opdrachten vervult ten aanzien van de Wetgevende en Uitvoerende macht.

Uit de afweging van alle doelstellingen en ideeën werd hiernavolgend een synthese afgeleid die meteen een werkhypothese zou kunnen uitmaken voor de verdere ontwikkeling van het Openbaar Ministerie.

### **1.1.3. Werkhypothese voor de organisatie van de verdere ontwikkeling van het Openbaar Ministerie**

#### **1.1.3.1. Organisatie van een ruimer horizontaal niveau**

Teneinde de noodzakelijke specialisaties te kunnen uitbouwen, zouden de eerste lijnsparketten op een ruimer horizontaal niveau worden ingericht.

---

<sup>3</sup> Hiermee worden zowel de omkadering als de gespecialiseerde functies bedoeld.

De parketten en arbeidsauditoraten zouden geïntegreerd kunnen werken binnen dit Openbaar Ministerie, binnen een gemeenschappelijke structuur, terwijl de opdrachten, specialisatie en operationele autonomie van beiden behouden blijven<sup>4</sup>.

Dit betekent niet dat de arrondissementen zoals ze nu bestaan zouden verdwijnen, daar voor de dienstverlening de nabijheid bij de burger essentieel lijkt voor de behandeling van een groot aantal van zaken, zoals de sociale en familiale zaken.

Voor de invulling van het ruimere horizontale niveau werd gedacht aan een provinciale (provinciaal) of “regio”-niveau. Uit de werkzaamheden van de werkgroep is immers gebleken dat ook het provinciale niveau niet in alle gevallen de geschikte schaal oplevert. Soms volgt uit bijzondere omstandigheden dat een materie beter zou behandeld worden door een entiteit die niet binnen één provincie valt. Zo behoort het bijzonder gebied van de haven van Antwerpen eveneens tot het arrondissement Dendermonde en bijgevolg tot twee provincies. De term “regio” is dan weer niet gelijk te stellen met gewest. De territoriale omschrijvingen van provincies komen dus niet steeds overeen met de gerechtelijke activiteit.

Het ruimere niveau zou kunnen aangestuurd worden door één hoofd van het Openbaar Ministerie, bijgestaan door de afdelingshoofden. Het statuut van de hoofden van het Openbaar Ministerie en de verhouding tot de lokale afdelingen zou eveneens, zoals reeds gesteld, in een verdere fase van uitwerking van de hervorming onderzocht worden. Er moet in elk geval gestreefd worden naar een verbetering van de statuten op elk niveau, en niet naar een verlaging ervan.

Bij de verdere werkzaamheden van het Openbaar Ministerie zal bijgevolg ook ingegaan worden op de schaalgrootte en de logische groepering van de gerechtelijke activiteit. Deze verdere reflectie past in het kwaliteitsmanagement dat werd aangekleefd door het Openbaar Ministerie en dat voortgestuwd wordt door een voortdurende verbeteringsstrategie.

Ook zal het optimale niveau voor de ontwikkeling van beleids- en beheersondersteunende entiteiten ten behoeve van de ganse werking van het Openbaar Ministerie bekeken worden.

In dit kader kan benadrukt worden dat het Openbaar Ministerie groot belang hecht aan de nieuwe methode van beheer, zijnde de budgettaire autonomie.

Het is evenwel het niet zeker of er moet geëvolueerd worden naar een beheersmodel zoals in de Themis-projecten was uitgewerkt.

---

<sup>4</sup> Eenzelfde structuur zou op het niveau van de auditoraten- en de parketten-generaal behouden blijven.



Er zou kunnen onderzocht worden, vertrekkend van het centrale model dat nu bestaat, hoe dit gedecentraliseerd kan worden ingericht, zodat voor elke entiteit een verbindingsmodule zou bestaan.

Hier zijn mogelijk drie stappen te voorzien:

1. Het lijkt primordiaal dat op dat vlak de centrale administratie van de FOD Justitie eerst grondig wordt gereorganiseerd, en dat de ondersteuning door FOD Justitie van de rechterlijke orde wordt herbekeken en geoptimaliseerd.
2. Vervolgens kunnen centrale entiteiten met verbindingsmodules opgericht worden binnen het Openbaar Ministerie.
3. In een latere fase kan gedacht worden aan gedecentraliseerde modules binnen de hertekende organisatie van het Openbaar Ministerie in de mate dat het mogelijk en wenselijk zal blijken.

Het Openbaar Ministerie verwijst ten deze ook naar de hierna volgende ontwikkelingen inzake de gemeenschappelijke ondersteuningsdienst en vraagt in deze materie doordacht en gefaseerd te werk te gaan opdat het zich degelijk zou kunnen voorbereiden en organiseren om deze budgettaire autonomie naar behoren te kunnen beheren.

### **1.1.3.2. Behoud van de lokale afdeling voor de rechtsonderhorige**

De arrondissementele **of lokale** verankering bij de rechtbanken van eerste aanleg zou bewaard worden en de eenheid van het Openbaar Ministerie gegarandeerd worden door binnen het ruimere horizontale niveau territoriale afdelingen te organiseren.

Wellicht kan wat het Openbaar Ministerie als organisatie betreft, de notie “gerechtelijk arrondissement” plaats maken voor afdelingen.

### **1.1.3.3. Flexibiliteit van het systeem**

Het ruimere “quasi-provinciale of (regio)” niveau zou de mogelijkheid bieden met enige soepelheid de onderlinge verhoudingen van de afdelingen op maat te organiseren, wat een **bijkomende** mogelijke oplossing zou kunnen bieden aan de schaal en de maatschappelijke conformiteit met de socio-economische gegevens van sommige arrondissementen.

Dit betekent zeer concreet dat gespecialiseerde afdelingen niet noodzakelijk in alle provincies of regio’s op eenzelfde wijze zouden dienen te worden ingevuld naar inhoud of materie noch naar bezetting, en dat de territoriaal gestructureerde afdelingen binnen dit kader herbekeken of hertekend zouden kunnen worden in functie van de maatschappelijke noden of evoluties.

De grootte van deze afdelingen zal tevens afhankelijk zijn van de organisatievorm die de zetel zal aannemen en de bepaling van de optimale schaal van de arrondissementen.

#### **1.1.3.4. Oplossing voor grootstedelijke parketten**

Dergelijke evolutie zou eveneens een oplossing kunnen bieden voor de beheersbaarheid van een grootstedelijk parket. Ook dit zou kunnen onderzocht worden in functie van een herverdeling onder (één of meerdere) gespecialiseerde en (één of meerdere) territoriale afdelingen.

Het Openbaar Ministerie stelt voor dit probleem te benaderen vanuit een interne audit zoals later zal ontwikkeld worden sub punt 2.2.2.

Doelstelling van deze audit is de optimale schaal te onderzoeken zodat een coherent en performant beleid en beheer zou kunnen gevoerd worden.

Voor het Brussels parket zou bijvoorbeeld kunnen gedacht worden aan de inrichting van één of meerdere gespecialiseerde afdelingen.

#### **1.1.3.5. Verhouding tot de evolutie van de organisatie van de zetel en gevolg ten aanzien van het niveau van het ressort**

De werkhypothese heeft het voordeel voldoende soepel te zijn zodat ze het op het terrein bovendien mogelijk zou maken de richting die zou gekozen worden door de zetel of door de politieke verantwoordelijken op te vangen en de noodzakelijke en blijvende coherentie van het Openbaar Ministerie met de zetel te garanderen. Bij de werkzaamheden op gebied van de reflectie inzake de opdrachten en structuren van het Openbaar Ministerie was een van de essentiële uitgangspunten immers het bewaren van de samenhang met de structuren van de zetel zodat het Openbaar Ministerie binnen het kader van het Gerechtelijk Wetboek zou georganiseerd blijven. Dit laatste is ten andere een breekpunt in de reflectie van het Openbaar Ministerie.

In dit verband kan terug verwezen worden naar het bouwen van een bruggenhoofd naar de zittende magistratuur en het betrekken van andere actoren via de door de Hoge Raad voor de Justitie op touw gezette beweging “Hertekening van de rechterlijke organisatie”.

Ook bij de zetel tekent zich op het niveau van de rechtbanken van eerste aanleg een geografische schaalvergroting af, zowel op het jurisdictioneel als op het beheersvlak, waarbij eveneens gedacht wordt aan een “quasi provinciaal” niveau of regioniveau.

Binnen deze schaalvergroting wordt evenwel de specialisatie op het jurisdictionele vlak van de onderscheiden rechtbanken, behouden net zoals voorgesteld aan de zijde van het Openbaar Ministerie.

Deze werkzaamheden zijn nog niet beëindigd, doch duiden op een parallellisme in de organisatieontwikkeling binnen de ganse Rechterlijke Orde.

Een gegeven blijkt alvast binnen de zetel niet in vraag te worden gesteld, namelijk het behoud van de Hoven van beroep op het ressortelijke niveau, wat uiteraard tot gevolg dat het Openbaar Ministerie op dit niveau dient georganiseerd te blijven.

Uit de werkzaamheden van de werkgroep A1A2 van het Openbaar Ministerie en van het begeleidingsplatform bleek ten andere dat in elk geval een intermediair niveau zou dienen behouden te blijven als buffer tussen de politieke beleidsverantwoordelijken en de operationele verantwoordelijken binnen het Openbaar Ministerie, en dit om een juist spanningsveld tussen het strafrechtelijk beleid en het grondwettelijk gegarandeerde onafhankelijk optreden van het Openbaar Ministerie in individuele gevallen, waarover verder meer, te bewerkstelligen.

De bovenstructuur van het College van Procureurs-generaal zou bijgevolg eveneens behouden worden als beleids- en beheersniveau, en er zou op dat niveau tevens de nodige gewestelijke karakteristieken kunnen ingebed worden om tegemoet te komen aan de staatsstructuren van het land.

#### **1.1.3.6. Behoud van kwaliteit door het optimaliseren van interne kwaliteitszorg**

Bij de reflectie van het Openbaar Ministerie is de noodzaak onderstreept om te voorzien in de nodige bruggenhoofden of scharnierfuncties doorheen de ganse organisatie om bepaalde essentiële strategische doeleinden te kunnen realiseren.

De bewaring van de kwaliteit van de activiteiten en producten van het Openbaar Ministerie – waarmee bijvoorbeeld kan verwezen worden naar de eindvorderingen en de dagvaardingen – is immers een bijzonder heikel probleem geworden ten gevolge van zeer precieze oorzaken die zullen opgesomd worden binnen het kader van de bespreking van de krachtlijn inzake de strijd tegen de gerechtelijke achterstand en de bewaking van de doorlooptijden, en daar als “negatieve succes” factoren (“negatieve succesfactoren”) werden omschreven die een aanzienlijke wrijvingskracht veroorzaken voor de organisatie.

Een modernisering en herstructurering dient hier bijgevolg eveneens een oplossing te brengen. Bepaalde scharnierfuncties moeten kunnen ingevuld worden door zeer bedreven en ervaren magistraten. Die scharnierfuncties zijn nodig voor de interne kwaliteitsbewaking en het behoud van de kennis op elk niveau. Bovendien zal verder blijken dat scharnierfuncties eveneens een belangrijke rol kunnen spelen in de strijd tegen de gerechtelijke achterstand.

Dit punt van de reorganisatie raakt bijgevolg aan de broodnodige ondersteuning van de coördinatie van de uitoefening van de strafvordering, van het kennisbeheer en van de kwaliteit. Uit de reflectie van de werkgroepen is gebleken dat voor het behoud of het plaatsen van ervaren en bedreven magistraten op deze functies eerder aan een aanpassing van het statuut van de magistraten moet gedacht worden dan een oplossing te zoeken in de wijziging van de structuren.

De reflectie van het Openbaar Ministerie over zijn opdrachten en structuren kan uiteindelijk gekaderd worden in een kwaliteitsmanagement waarbij een organisatie de wil uitdrukt zich een management van permanente verbetering te willen eigen maken. Een permanente verbeteringsstrategie veronderstelt dat de organisatie zich voortdurend in vraag stelt, en dit volgens een gedefinieerde werkwijze. Ook dit punt, dat niet kan gedissocieerd worden van de globale benadering in dit strategisch plan, zal verder besproken worden bij de ontwikkelingen rond de gemeenschappelijke ondersteuningsdienst van het Openbaar Ministerie.

Binnen die permanente verbetering zal door het Openbaar Ministerie verder nagedacht worden over de invulling van de functie van Procureur-generaal die nog steeds zowel operationele als beleidsverantwoordelijkheden draagt en die tevens in overleg dient bij te dragen tot de kwaliteitszorg.

### **1.1.3.7. Inspelen op de evolutie van de staatshervorming en op het communautaire aspect**

Het Openbaar Ministerie wenst in te spelen op de verdere evolutie van de staatshervorming en de bijzonder ingewikkelde Belgische beleidsstructuren. Het ligt hierbij voor de hand dat het College van Procureurs-generaal zich verder toespitst op het organiseren van de beleidsverantwoordelijkheid op zowel gewestelijk als federaal niveau.

Op het gewestelijke niveau zouden de Procureurs-generaal zich kunnen organiseren op een met het federale niveau analoge wijze, door het organiseren van een overlegplatform met de betrokken Ministers en door expertisenetwerken in te richten per rechtshandavingsdomein(en) dat (die) tot de bevoegdheden behoren van Gemeenschappen en Gewesten.

Dit impliceert dat er bovendien voorzien wordt in een overlegstructuur op het politieke beleidsniveau tussen de Minister van Justitie en de andere bevoegde Ministers en dat een algemeen overzicht behouden wordt met betrekking tot de rechtshandaving en het strafrechtelijk beleid.

Ter concretisering stelt het College van Procureurs-generaal voor aan de Minister van Justitie dat via zijn tussenkomst contact zou worden genomen met het niveau van de gemeenschappen en gewesten in hoofde van de onderscheiden Ministers-presidenten teneinde de domeinen te bepalen waarin overleg met het Openbaar Ministerie noodzakelijk wordt geacht.

Samen met de te bepalen domeinen kan tevens verzocht worden om referentiepersonen aan te duiden binnen de beleidscellen en administraties teneinde de samenwerking met de expertisenetwerken van het Openbaar Ministerie te bewerkstelligen en de modaliteiten hiervan vast te leggen.<sup>5</sup>

In dit vooruitzicht dient evenwel gesteld dat de Procureurs-generaal gehouden zullen zijn tot een niet meer te overzien aantal vergaderingen en verplichtingen, zodat zou moeten kunnen beroep worden gedaan op meerdere eerste advocaten-generaal (tenminste 3) per parket-generaal.

\*  
\* \*

## **1.2. De werkgroep belast met de uitbouw van het secretariaat tot gemeenschappelijke steundienst (B1)**

### **1.2.1. Visie over de verhouding Openbaar Ministerie –Minister van Justitie**

Artikel 151 van de Grondwet, samen gelezen met de artikelen 143bis en ter van het Gerechtelijk Wetboek, geeft een volledig beeld van hetgeen de Minister van Justitie moet kunnen verwachten van het Openbaar Ministerie in zijn functie van kraakbeen of interface tussen de Gerechtelijke Macht en de Uitvoerende Macht.

In de visie moet invulling gegeven worden aan een fundamentele opbouw van de relatie tussen de Staatsmachten, en die relatie is een duidelijke doorgedreven wisselwerking met enkele beperkingen die een even fundamentele bescherming verwezenlijken van de rechten van de burger.

Het College van Procureurs-generaal heeft de taak de Minister van Justitie in te lichten en te adviseren, ambtshalve of op diens verzoek, over alles wat verband houdt met de opdrachten van het Openbaar Ministerie.

De Raad van Procureurs des Konings heeft de taak het College ambtshalve of op diens verzoek te adviseren over de harmonisatie en de uniforme toepassing van de regels en over elke zaak die verband houdt met de opdrachten van het Openbaar Ministerie<sup>6</sup>. Hetzelfde wordt verwacht van de Raad van Arbeidsauditeurs.

Er bestaat dus een netwerk of stroom van informatieoverdracht door alle geleidingen van het Openbaar Ministerie tot en met de Minister van Justitie.

---

<sup>5</sup> Er kan gedacht worden aan een vorm van joint-venture waarbij de samenwerking ondersteund wordt door de bestaande gewestelijke administraties.

<sup>6</sup> Artikel 150bis Gerechtelijk Wetboek

Dit netwerk houdt in dat er transparantie moet bestaan over alle gegevens die nodig zijn om het Openbaar Ministerie optimaal te laten functioneren, en van die gegevens kan niets onthouden worden aan de politieke verantwoordelijke, zijnde de minister van Justitie.

De taak van het College van Procureurs-generaal stopt niet bij het adviseren van de Minister van Justitie omtrent de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid overeenkomstig artikel 143ter van het Gerechtelijk Wetboek.

Deze richtlijnen zijn bindend voor het gehele Openbaar Ministerie en het College van Procureurs-generaal, de Procureurs-generaal en de Procureurs des Konings of Arbeidsauditeurs staan in voor de tenuitvoerlegging of uitvoering van deze richtlijnen.

Dit betekent bijgevolg eveneens een engagement met het oog op de optimale organisatie van het Openbaar Ministerie zodat het beleid ook daadwerkelijk kan uitgevoerd worden en de uitvoering ervan ook gecontroleerd wordt door mechanismen van interne controle.

Artikel 143bis § 2 van het Gerechtelijk Wetboek stelt dan ook dat het College beslist over alle maatregelen die nodig zijn voor, enerzijds de coherente uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijke beleid dat is vastgelegd in de richtlijnen van de Minister van Justitie, en anderzijds voor de algemene en gecoördineerde werking van het Openbaar Ministerie.

Indien het College geen consensus zou bereiken en daardoor de uitvoering van de ministeriële richtlijnen van strafrechtelijk beleid in het gedrang zou komen, neemt de Minister van Justitie de nodige maatregelen om de toepassing ervan te waarborgen.

Artikel 151 van de Grondwet richt een fundamentele wand op, namelijk dat het Openbaar Ministerie onafhankelijk is in de individuele opsporing en vervolging, onverminderd het recht van de bevoegde Minister om vervolging te bevelen.

De zin van de wand berust in het waarborgen van de fundamentele rechten van de burger die daardoor zijn recht ziet concretiseren op een individuele behandeling en bestudering van zijn zaak à charge en à décharge door niet-vooringenomen magistraten, van wie de objectiviteit juist gewaarborgd wordt door een beschermde wand ten aanzien van de politieke overheid.

Bij de opbouw van de steundienst voor het hele Openbaar Ministerie moet invulling gegeven worden aan deze fundamentele regels en moet de invulling van ieders taak mogelijk gemaakt worden zonder belemmering van de taak van de andere partner.

Het gaat immers om een wisselwerking die bijzonder belangrijk is in een democratisch model, en die ten andere perfect aansluit bij het samenwerkingsmodel dat werd uitgetekend in het moderniseringsplan van het Openbaar Ministerie van 21 juni 2007.

De volgende middelen zouden hieraan een invulling kunnen geven:

- Alle gegevens en informatie die betrekking hebben op het opstellen of de uitvoering van bindende richtlijnen van strafrechtelijk beleid zijn toegankelijk voor alle partners, zijnde de Minister van Justitie en zijn beleidscel, (via) de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid en de verschillende geledingen van het Openbaar Ministerie. Het gaat hier bijvoorbeeld over de statistische gegevens waarover het Openbaar Ministerie beschikt.
- Alle gegevens die betrekking hebben op de goede algemene en gecoördineerde werking van het Openbaar Ministerie zijn eveneens toegankelijk voor alle partners zoals hierboven opgesomd. Het gaat hier bijvoorbeeld over algemene<sup>7</sup> statistische gegevens waarover het Openbaar Ministerie beschikt, algemene gegevens inzake werklastmeting, vermits die een beeld geven van de werking.
- Tot de goede algemene en gecoördineerde werking van het Openbaar Ministerie behoren eveneens de regels van interne controle<sup>8</sup> die noodzakelijk zijn voor de evaluatie en controle van de uitvoering van de ministeriële richtlijnen van strafrechtelijk beleid.

Door middel van een protocol (of bij Koninklijk besluit<sup>9</sup>) moeten een aantal begrenzingsen worden overeengekomen.

De werking van de steundienst mag niet geneutraliseerd worden door één van de partners zodat de interne werking van de andere in het gedrang kan komen en er moeten afspraken gemaakt worden omtrent het gebruik van de cijfergegevens die een nadere controle of toelichting vereisen. Afspraken in verband met de beleidscyclus inzake strafrechtelijk beleid en de te respecteren tijdslijnen kunnen hierbij richtinggevend zijn.<sup>10</sup>

Bovendien dient het geheim van het individueel opsporingsonderzoek of gerechtelijk onderzoek volledig gewaarborgd te worden.

Vragen die betrekking hebben op een lopend individueel dossier kunnen bijgevolg slechts handelen over algemene informatie over de uitvoering van richtlijnen van strafrechtelijk beleid of de regels van interne controle. Vertrouwelijke gegevens behoren tot een gedeeld beroepsgeheim.

Voor de communicatie in individuele gevallen zal het Openbaar Ministerie een communicatiebeleid ontwikkelen dat kadert in artikel 28quinquies §3 van het Wetboek van Strafvordering.

<sup>7</sup> Met uitsluiting van de gegevens over individuele gevallen of individuele magistraten die enkel intern het OM kunnen meegedeeld worden.

<sup>8</sup> Hierbij kan gedacht worden aan de op te richten scharnierfuncties inzake interne kwaliteitsbewaking die werden opgenomen in huidig plan.

<sup>9</sup> Artikel 143bis § 6 van het Gerechtelijk Wetboek.

<sup>10</sup> Afstemming bijvoorbeeld tussen Nationaal Veiligheidsplan, de Kadernota, het jaarlijks beleidsplan van de Minister, het beleidsplan van het OM...

### **1.2.2. Retroacten**

Artikel 5 van de wet van 25 april 2007 voorziet in de omvorming van het huidig secretariaat van het College van Procureurs-generaal naar een gemeenschappelijke ondersteuningsdienst voor het ganse Openbaar Ministerie, dus van het College van Procureurs-generaal en de Raden van de Procureurs des Konings en Arbeidsauditeurs.

Hiertoe wordt een Koninklijk besluit na advies van de Voorzitter van het College van Procureurs-generaal genomen.

Een gemengde werkgroep, B1 genoemd, heeft een aantal krijtlijnen ter voorbereiding van het koninklijk besluit voorgesteld die hierna hernomen worden.

Het kan niet voldoende herhaald worden dat de uitbouw van een gemeenschappelijke ondersteuningsdienst in samenhang dient te gebeuren met het herbekijken van de opdrachten en organisatie van het Openbaar Ministerie en waarbij een aantal krijtlijnen dienen uitgetekend inzake beleidscyclus, inzake beheersautonomie en de ontwikkeling van eigentijdse transparante mechanismen met het oog op de toebedeling van middelen. Hefbomen hiertoe zijn specialisatie, kwaliteit, statistiek en personeelsbeheer (werklastmeting).

Ondermeer de interactie van deze opdrachten, de complexiteit van de structuren van het Openbaar Ministerie met organen zoals beide Raden en College, naast de staande organisatie in lijn, de verhouding tot de Minister van Justitie en de laagheid van het strafrechtelijk beleid, vereisen dat diensten en middelen op een moderne manier kunnen beheerd worden vanuit een meerdimensionale matrix die ten dienste staat van de ganse organisatie met al haar componenten, en ook met als uiteindelijk doel de ondersteuning van iedere magistraat van het Openbaar Ministerie, ongeacht zijn niveau of verantwoordelijkheid.

Om deze meerdimensionale matrix te laten werken, zullen de nodige coördinatie-instrumenten dienen ingebouwd te worden om enerzijds de aanspreekbaarheid van de ondersteuningsdiensten te regelen en anderzijds ervoor te zorgen dat de producten van deze diensten de gebruikers bereiken op de meest gepaste tijd en op de meeste efficiënte wijze.

Duidelijke communicatielijnen en -kanalen zullen moeten worden uitgetekend.

Bij deze matrix voegt zich dan nog de noodzaak om de organisatie te ondersteunen in de permanente zorg voor kwaliteit en vernieuwing, waardoor er nood is aan een toekomstgerichte visie bij de uittekening van de gemeenschappelijke ondersteuningsdienst.

### **1.2.3. Voorverkenning door de werkgroep**

De werkgroep heeft een viertal hoofdopdrachten voor de gemeenschappelijke ondersteuningsdienst onderscheiden.



### **1.2.3.1. Materiële ondersteuning**

De materiële ondersteuning waarbij de nodige infrastructuur in de breedste zin van het woord wordt geboden aan de Raden en het College ter realisering van hun opdrachten. De ondersteuningsdienst beheert zo de agenda's, verzorgt de verslaggeving, de communicatie, stelt de jaarverslagen op en verzorgt de vertalingen.

### **1.2.3.2. Het kennisbeheer**

Met de expertisenetwerken werd een aanzet gegeven tot het beheer van de kennis door de bundeling van de specialisaties doorheen de ganse instelling waardoor voor verticale en horizontale kenniscommunicatie wordt gezorgd. Thans wordt een tweede belangrijk instrument voor het kennisbeheer verder ontwikkeld: het OMPTRANET.

### **1.2.3.3. Organisatieontwikkeling**

Het Openbaar Ministerie heeft in de voorbije beleidscyclus geïnvesteerd in het opstarten van projecten die als doelstelling hadden de goede werking en het strafrechtelijk beleid te organiseren.

Hiertoe behoren Werklastmeting, Kwaliteit, Informatisering, Parketbeleidsplanning en Beleidscyclus. Naast het verder uitbouwen van deze instrumenten en de integratie ervan zou aan de hand van het kwaliteitsmodel een aanzet gegeven worden tot een ondersteuningsdienst 'Personeel en Organisatieontwikkeling' waarin, naast de huidige werklastmeting, andere "nieuwe" toekomstgerichte projecten kunnen opgenomen worden zoals procesmanagement, interne audit en beheersautonomie. De gemeenschappelijke ondersteuningsdienst lijkt voor het ogenblik het meest geschikte niveau om het veranderingsmanagement in onder te brengen en om de noodzakelijke link naar de Minister van Justitie met betrekking tot deze beweging te verzorgen.

### **1.2.3.4. Statistiek**

Het ganse Openbaar Ministerie heeft zich ertoe verbonden om te werken in een meetbare setting op basis van indicatoren ondersteund door cijfergegevens. Het is vanzelfsprekend dat de ontwikkeling en aansturing rond de exploitatie van statistische gegevens op een macroniveau gebeuren opdat het Openbaar Ministerie op basis van dezelfde gegevens het beleid zou bepalen alsook verantwoording ten aanzien van de Minister en de Wetgevende Macht zou afleggen.

\*

\* \*

### **1.3. De werkgroep belast met de bewaking van de doorlooptijden en de strijd tegen de gerechtelijke achterstand**

#### **1.3.1. Retroacten**

##### **Partnerschap als vertrekpunt**

Het vertrekpunt van de werkgroep is de werkgroep die binnen de Federale Politie werd opgericht en die tot doel had de strafketen beter te laten functioneren door in een project een samenwerking tot stand te brengen tussen alle actoren: Onderzoeksrechters, Openbaar Ministerie, Politiediensten.

Een partnerschap van het drieluik parket, politiediensten en onderzoeksrechter is de noodzakelijke voorwaarde voor een goede werking, maar kan enkel verwezenlijkt worden mits het fundamenteel uitgangspunt, namelijk dat elkeen respect heeft voor de taak en de bevoegdheden van de andere, nauwlettend wordt opgevolgd. De basisprincipes zijn dus duidelijk: de onafhankelijkheid van de onderzoeksrechter komt nooit in vraag en er is geen sprake enig parallel onderzoek te beginnen.

Naar aanleiding van de uitvoering van het beleidsplan van het Openbaar Ministerie en in het bijzonder het project van de aflijning van het gerechtelijk onderzoek en de bewaking van de doorlooptijden, werd het initiatief genomen de werkzaamheden van de werkgroep “Partnership” van de Politie op te nemen in een nieuwe werkgroep van het Openbaar Ministerie en deze met die doelstellingen uit te breiden.

Thans worden ook de onderzoeksgerechten (bijvoorbeeld Kamer van inbeschuldigingstelling) hierbij betrokken omdat iedereen er belang bij heeft dat de keten goed functioneert en hiertoe een bijdrage zou leveren.

#### **1.3.2. Beheersing van de saisine van de onderzoeksrechter, of de aanzet tot het case management**

##### **1.3.2.1. Vanuit het oogpunt van de samenwerking met de politiediensten – Eerste luik van het case management**

De strijd tegen de gerechtelijke achterstand en de bewaking van doorlooptijden kan slechts efficiënt gevoerd worden indien alle partners van de strafrechtsketen op elkaar zijn ingespeeld, wat betekent dat elk echelon ook effectief en zonder vertraging zijn bijdrage kan leveren.

Dit vereist dus een globale aanpak, een management van de opsporingsonderzoeken, van de gerechtelijke onderzoeken en van het gerechtelijk onderzoek ut singuli. Dit laatste was reeds opgenomen in de conclusies van de werkgroep 'Partnerschap' waarvan het rapport een aantal best practices bevatte die kunnen bijdragen tot het opstellen van een draaiboek.

Wat de verhouding parket-politie betreft, veronderstelt case management het opbouwen van een soort rangeerstation waar afspraken worden gemaakt over de modaliteiten voor de behandeling van de zaken.

Er dienen afspraken gemaakt te worden omtrent capaciteit waaraan men zich kan houden. Wat de capaciteit betreft, werd opgemerkt dat men ook moet rekening houden met aspecten zoals:

- de nodige expertise. Zo werd opgemerkt dat financiële dossiers een probleem blijven omdat elk niveau (zowel de politiediensten als de parketten en onderzoeksrechters) niet noodzakelijk over voldoende expertise terzake beschikt.
- de complexiteit van de zaak. Er werd door de politiediensten opgemerkt dat complexe zaken niet overal tot een goed einde kunnen gebracht worden.

Bovendien bleek uit de werkzaamheden van de werkgroep dat het screenen van de info besproken moet worden en dat via een in richtlijnen nader omschreven overleg, bijvoorbeeld via de figuur van de zonemagistraat, reeds een voororiëntatie zou kunnen georganiseerd worden over de verdere richting die aan een dossier moet worden gegeven, zoals een sepot of het aanbieden van een minnelijke schikking. Verder werd opgemerkt dat er afspraken moeten worden gemaakt inzake het opstellen van een proces-verbaal met betrekking tot zachte info. Het geheel moet ingebed worden in de globale problematiek van de veiligheid.

Dit luik sluit bovendien nauw aan bij het rationaliseren van de instroom van de processen-verbaal. Er bestaan reeds richtlijnen inzake het ambtshalve politieel onderzoek (APO) teneinde welbepaalde opsporingsdossiers zo ver mogelijk zelfstandig door politiediensten te laten afwerken alvorens ze over te maken aan het parket, en inzake het opnemen in een register van bepaalde minder ernstige misdrijven zodat geen uitgebreid proces-verbaal aan het parket dient overgemaakt te worden en er dus slechts sprake is van een vereenvoudigd proces-verbaal of VPV.

Al deze elementen dragen bij tot het uitwerken van het dossiergebonden case management dat veronderstelt dat bij belangrijke en complexe zaken duidelijke afspraken worden gemaakt inzake het omlijnen van het voorwerp en de feiten van het onderzoek, de in te zetten capaciteit en de duur.

### **1.3.2.2. Vanuit het oogpunt van de organisatie zelf van het Openbaar Ministerie – Tweede luik case management**

De onvoldoende beheersing van de saisine van de onderzoeksrechter is één van de oorzaken van het uitdijen van gerechtelijke onderzoeken, en bijgevolg van gerechtelijke achterstand.

De werkgroep stelde ter zake een aantal aanbevelingen op die voor de parketten in richtlijnen zouden kunnen omgezet worden wat de vordering en verdere begeleiding van een gerechtelijk onderzoek betreft, en die meteen een tweede luik van het case management uitmaken.

Het Openbaar Ministerie dient er zorg voor te dragen:

- ❑ de saisine van de onderzoeksrechter duidelijk te omlijnen en te beperken
- ❑ het gerechtelijk onderzoek niet te laten verzanden door onterechte of onoordeelkundige uitbreidingen en plichten
- ❑ het gerechtelijk onderzoek niet te laten verzanden door een overaanbod aan kwalificaties
- ❑ de essentie of kern van de zaak voor ogen te houden, en wat betreft bewijs en onderzoek, zich daarop te focussen
- ❑ het gerechtelijk onderzoek nooit te gebruiken als een vergaarbak om voorgaande of nevendossiers van het opsporingsonderzoek weg te ruimen en daardoor binnen het parket zijn persoonlijk kabinet te zuiveren
- ❑ het vorderingsrecht nooit te misbruiken teneinde het opstellen van de eindvordering in een meegedeeld gerechtelijk onderzoek uit te stellen, en bijgevolg slechts met de bedoeling om dit dossier zo vlug mogelijk met een minimum aan werk en zonder eindvisie buiten te werken
- ❑ een weloverwogen beleid te bouwen inzake de ernst van de in gerechtelijk onderzoek te geven zaken

Dit alles veronderstelt een andere manier van werken van de parketten, en een nauwlettend opvolgen van de gerechtelijke onderzoeken. Op organisatorisch vlak is één van de mogelijkheden het creëren van scharnierfuncties, waarvan reeds sprake, die specifiek invulling geven aan deze interne kwaliteitsbewaking.

De kerngedachte zou kunnen uitgedrukt worden met de slagzin “samen uit, samen thuis”, waarmee bedoeld wordt dat wanneer een zaak wordt aangevat, alle actoren ieder op hun terrein samenwerken om samen tot een resultaat te komen. Wanneer het gerechtelijk onderzoek vervolgens wordt meegedeeld voor eindvordering, zou de eindvordering ook dadelijk moeten volgen.

Om dit doel te bereiken is een betere en werkelijke systematische opvolging van het dossier door het Openbaar Ministerie werkelijk noodzakelijk. De wijze waarop deze systematische opvolging zou moeten georganiseerd worden, maakte het voorwerp uit van de verdere werkzaamheden van de werkgroep B3.

Eén van de in aanmerking genomen scenario's is het creëren van een overlegmoment in onderzoeken die zich als omvangrijk of complex aandienen.

De meerwaarde van een werkvergadering onder leiding van de onderzoeksrechter en met deelname van de aangewezen politiediensten bij de eigenlijke start van het gerechtelijk onderzoek werd onderstreept, en dit om nuttige afspraken te maken inzake de begrenzing van het onderzoek, inzonderheid teneinde:

- ❑ nutteloze uitbreidingen te voorkomen
- ❑ duidelijke afspraken te maken inzake capaciteit en timing
- ❑ het ondervangen van het uitblijven van expertiseverslagen, van uitlopende moraliteitsonderzoeken etc.

Uit de werkzaamheden van de werkgroep bleek inzonderheid de noodzaak van het optimaliseren van technieken die bijdragen tot vluggere waarheidsvinding, en in het algemeen van het wetenschappelijk onderzoek en de forensische wetenschappen. Er kan in dat verband worden verwezen naar de volgende items:

- De dringende noodzakelijkheid de wetgeving inzake DNA-analyse te vereenvoudigen en verder uit te bouwen.
- De vastgestelde belangrijke lacunes in kwaliteit en registratie bij het opstellen door de politiediensten van de triptiek van de gerechtelijke identiteit bij de redactie van processen-verbaal, en inzonderheid wat de technische politie betreft, op het vlak van de fototheek, vingerafdrukken en individuele beschrijvingen. De kwaliteit en voeding van de gegevensbanken ter zake dient dringend te worden geoptimaliseerd.
- Het uitbouwen van een nationale databank inzake de ballistiek. De rol van het NICC werd hierbij onderstreept.
- Het vergaren, vergelijken en vastleggen van de best practices bij plaatsopneming op de crimescene. Het sporenonderzoek dient op professionele wijze plaats te vinden en is van uitzonderlijk belang voor de waarheidsvinding. Ter zake dient eenvormigheid, specialisatie en kennisoverdracht te worden nagestreefd en dienen draaiboeken te worden opgesteld.

De uiteindelijke doelstelling van de werkzaamheden van de werkgroep is het opstellen van één draaiboek voor de hele keten, dat de basis zou uitmaken van een richtlijn van strafrechtelijk beleid van het College ten aanzien van alle leden van het Openbaar Ministerie. Dit zal gepaard gaan met het opstellen van modellen van documenten waarmee de onderzoeksrechter wordt gevat, zoals kantschriften en vorderingen. Deze documenten dienen inderdaad zo opgesteld te worden dat de saisine van de onderzoeksrechter haarfijn wordt bepaald doorheen het hele strafonderzoek, in het verlengde van de bovenvermelde aanbevelingen. Dit is ongetwijfeld een hoeksteen van het op te maken beleid.

\*

\* \*

#### **1.4. De werkgroep belast met de introductie van het parketbeleidsplan in de beleidscyclus, alsook het onderzoek naar de formulering van vervolgingsprioriteiten**

##### **1.4.1. Retroacten**

De Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid verrichtte een wetenschappelijk onderzoek naar de wenselijkheid van de introductie van een parketbeleidsplan in de beleidscyclus van het Openbaar Ministerie.

Het wetenschappelijk onderzoek resulteerde in een publicatie door de Dienst in de loop van februari 2008.

Het Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011 bevat thans een aantal omschrijvingen van de wijze van aanpak van prioritaire veiligheidsproblemen die in coherentie met de parketplannen dienen gebracht te worden.

##### **1.4.2. De werkgroep opgericht naar aanleiding van de uitvoering van het beleidsplan van het Openbaar Ministerie heeft de werkzaamheden samen met de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid verder gezet**

De werkgroep werkt op basis van een modelcanvas, aangeleverd door de experten van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid, dat ingevuld wordt op maat van het Openbaar Ministerie.

Missie, waarden en visie worden gemeenschappelijk voor alle parketten en auditoraten ontwikkeld.

Vervolgens worden voorbeelden van concrete strategische, tactische en operationele doelstellingen voorgesteld die zowel bepalingen van strafrechtelijk beleid bevatten als kwaliteitsgerichte maatregelen vooropstellen.

Overigens blijkt uit de bespreking van de strategische doelstellingen dat belangrijke onderwerpen naar voor komen die blijken uit het Beleidsplan van het Openbaar Ministerie, het Nationaal Veiligheidsplan en de beleidsnota van de Minister van Justitie, met name de alternatieve afhandeling (waaronder de minnelijke schikkingen<sup>11</sup>) en de gevangenisstraf als ultimum remedium, de doorlooptijden van de gerechtelijke onderzoeken en de veelplegers.

Het parketbeleidsplan is dan ook een instrument van het strafrechtelijk beleid bij uitstek op arrondissementeel en ressortelijk niveau.

Het parketbeleidsplan blijkt tevens een instrument te zijn om het optreden en de werking van het Openbaar Ministerie te stroomlijnen en onderling af te stemmen.

Zo blijkt dat een aantal tactische en operationele doelstellingen per parket of auditoraat kunnen worden georganiseerd, terwijl andere dan weer op een hoger niveau dienen ingevuld te worden (bijvoorbeeld de gemeenschappelijke ondersteuningsdienst), wat een bijkomende insteek geeft naar de algemene hervormings- en moderniseringsbeweging binnen het Openbaar Ministerie.

De coherente uitwerking van het parketbeleidsplan kadert aldus volledig in de ontwikkelingen van het strategisch plan.

\*

\* \*

---

<sup>11</sup> Zie punt 1.3.2.1

## **2. Het strategisch plan**

### **2.1. Randvoorwaarden**

De hoger geschetste reflectie van de werkgroepen van het Openbaar Ministerie over zijn opdrachten, werking en structuren levert een aantal bouwstenen op die als strategische doelstellingen kunnen gelden.

Het Openbaar Ministerie stelt dat de concrete uitwerking van deze doelstellingen op drieërlei wijze kan gebeuren:

1. Ontwikkeling via win-winsituatie
2. Middelenallocatie
3. Wetgevend optreden

♦ Met ontwikkeling via win-winsituatie wordt bedoeld het herorganiseren van de werking van het Openbaar Ministerie door de theorie van de communicerende vaten toe te passen en binnen de instelling te bepalen wat het optimale niveau is voor het organiseren van de ene of andere activiteit, die zowel operationeel, als ondersteunend, beleids- of beheersmatig kan zijn.

Op deze wijze kunnen door horizontale of verticale verschuivingen, onder meer aan de hand van werklastmeting en statistische gegevens, intern optimale oplossingen gezocht worden<sup>12</sup>.

♦ Het verwezenlijken van doelstellingen kan niet overal door een win-winsituatie of door middelen te verschuiven en beter in te zetten, waardoor een bijkomende middeleninjectie vereist wordt, bijvoorbeeld bij het oplossen van de bestaande gerechtelijke achterstand of de behandeling van zaken die thans niet kunnen behandeld worden.

Deze bijkomende middelenallocatie vereist volgens het Openbaar Ministerie onder meer de maximale invulling van wettelijk voorziene kaders van magistraten én van parketjuristen.

Terzake kan verwezen worden naar de wet van 25 april 2007 waarin een aantal van parketjuristen wordt voorzien ten belope van 35 % van het kader van de magistraten.

Het Openbaar Ministerie laat opmerken dat beide technieken, namelijk win-winsituatie en middelenallocatie, vereisen dat uitvoering wordt gegeven aan artikel 5 van de wet van 25 april 2007 met betrekking tot de oprichting van de gemeenschappelijke ondersteuningsdienst, zodat de middelen blijvend voorhanden zouden zijn om een veranderingsstrategie te ontwikkelen en te ondersteunen.

---

<sup>12</sup> Voorbeelden van parketten Ieper en Kortrijk en financiële sectie van het ressort Bergen binnen het parket Bergen ontwikkelen.



✦ Sommige doelstellingen kunnen slechts tot stand komen mits een wetgevend optreden, om de evidente reden dat de uitoefening van de strafvordering verankerd is in het Wetboek van Strafvordering en in het Gerechtelijk Wetboek.<sup>13</sup>

## **2.2. Deel I – Herstructurering van het Openbaar Ministerie**

### **2.2.1. Strategische doelstelling: Het creëren van samenwerkingsverbanden ter voorbereiding van een hertekening van het gerechtelijk landschap**

Uit de conclusies van de gemengde werkgroep en het begeleidingsplatform van het Openbaar Ministerie zijn een aantal fundamentele ideeën naar voor gekomen die thans kunnen omgezet worden in een strategisch plan waarbij het Openbaar Ministerie over een voldoende ruime periode op pragmatische wijze de bouwstenen van een nieuwe structuur kan uittesten.

De fundamentele keuzen, onder voorbehoud van een gelijklopende visie van de zetel, lijken zich af te tekenen, zowel binnen de werkgroepen als binnen de organisatie.

Zij zijn de hertekening en herleiding van het aantal gerechtelijke arrondissementen, het geïntegreerd werken van de parketten en de auditoraten en het opdrijven van de specialisatie.

In het uiterst ingewikkeld en soms haast onontwarbaar landschap dat België op elk beleidsniveau kenmerkt, is het duidelijk dat enkel een uiterst soepele structuur die oplossingen op maat kan aanreiken voor de bestaande problemen en een gefaseerde aanpak, heil zou kunnen brengen.

De nieuwe structuur zou tot een oplossing moeten bijdragen op meerdere vlakken, inzonderheid:

- De strijd tegen de gerechtelijke achterstand en de bewaking van de doorlooptijden
- De optimalisering van de specialisatie en het kennisbeheer
- De tussenstap in het zoeken naar de kritische grootte van de entiteiten of afdelingen, en voorbereiding van eventuele fusies of splitsingen of van de nieuwe ruimere in het leven te roepen horizontale structuren op grond van objectieve gegevens volgend uit statistieken, werklastmeting en empirische vaststellingen volgend uit de evaluatie van pilotsites.

---

<sup>13</sup> Zonder het grondwettelijk principe uit het oog te verliezen dat niemand van zijn natuurlijke rechter kan worden onttrokken.

### **2.2.2. Tactische doelstelling: Het in de plaats stellen van een stappenplan**

Het Openbaar Ministerie – namelijk het College van Procureurs-generaal en de Raden van de Procureurs des Konings en de Arbeidsauditeurs en de federale procureur – stelt bijgevolg het volgende stappenplan van reorganisatie voor aan de Minister van Justitie.

Eerste stap: overlegstructuren worden geïnstalleerd.

Binnen elk rechtsgebied wordt een overlegstructuur, samengesteld uit de Procureur-generaal en de Procureurs des Konings en de Arbeidsauditeurs van zijn ressort, geïnstalleerd teneinde de noden om samenwerkingsverbanden tot stand te brengen te onderzoeken, en zulke samenwerkingsverbanden op te richten ingeval:

- de schaal van bepaalde arrondissementen – of korpsen – te klein of te groot en onwerkbaar lijkt te zijn, hetgeen een hinderpaal is voor een efficiënt beheer;
- de specialisatie in bepaalde aan te duiden domeinen problemen stelt en hergroepering van de specialismen op een niveau boven het arrondissement noodzakelijk is teneinde de zaken op vlotte en eenvormige wijze te kunnen behandelen.

Tweede stap: het ontwikkelen van protocols aangaande samenwerkingsverbanden.

De samenwerkingsverbanden tussen parketten en/of auditoraten zullen het voorwerp uitmaken van een protocol waarin de modaliteiten ervan gedefinieerd worden. Deze protocollen vermelden bijgevolg precies:

- a. De betrokken entiteiten van het Openbaar Ministerie.
- b. De specialisatiedomeinen die beoogd worden.
- c. De aanduiding van de entiteit van het Openbaar Ministerie dat zal instaan voor het uitvoeren van de beoogde opdrachten.
- d. De werkingsprocessen (overmaken van dossiers, informatica, geven van opdrachten aan politiediensten of samenwerking met administraties, uitvoering van de opdrachten e.a.).
- e. De capaciteit die elke entiteit van het Openbaar Ministerie dient te investeren in het samenwerkingsprocédé met aanduiding welke opdrachten meer en beter kunnen uitgevoerd worden door de samenwerking via de win-winsituatie of via de bijkomende middelenallocatie (hiertoe worden functiebeschrijvingen opgesteld teneinde elke bijkomende capaciteit te motiveren onder meer in het licht van de wet niveau A).

### Derde stap: de jaarlijkse evaluatie en begeleiding.

Door de betrokken entiteiten van het Openbaar Ministerie wordt jaarlijks een verslag opgesteld dat een overzicht bevat van de resultaten van de samenwerking en dat eventueel kan dienen om een fusie of splitsing voor te bereiden.

De protocollen van de in het kader van het strategisch uitvoeringsplan van het Openbaar Ministerie opgerichte samenwerkingsverbanden, en motivering van de bijkomende capaciteit die noodzakelijk is om de opdrachten te kunnen uitvoeren, met inbegrip van functiebeschrijvingen en aanduiding van bijkomende opdrachten die zullen kunnen gerealiseerd worden, worden door het College van Procureurs-generaal aan de Minister van Justitie overhandigd teneinde een globaal overzicht te behouden en de nodige initiatieven te ontwikkelen in overleg met de Wetgevende Macht.

De gemengde werkgroep van het Openbaar Ministerie wordt belast met de opvolging van de samenwerkingsverbanden zodat het onderzoek van de werkgroep verder aangevuld en getoetst kan worden aan de ervaringen in de praktijk, en daar waar nodig bijgestuurd.

De werkgroep gaat over tot een grondig vergelijkend onderzoek vanuit verschillende invalshoeken, steeds met als leidraad de subsidiariteit, het creëren van een meerwaarde voor de ganse organisatie en een betere dienstverlening.<sup>14</sup>

Een eerste onderzoek zal bestaan uit de bepaling van het ideale niveau voor de verschillende opdrachten en taken van het Openbaar Ministerie alsook voor de ondersteuning van zijn werking.

Leidraden hiertoe kunnen zijn: het kwaliteitsmodel voor het Openbaar Ministerie (DSB) of het informatiemanagementmodel.<sup>15</sup>

Hieraan kan de vraag naar de kritische grootte van zowel het hogere, provinciale niveau – regioniveau of van het arrondissement gekoppeld worden.

Deze oefening zal noodzakelijkerwijze ondersteund moeten worden door statistische gegevens, gegevens van het Vast Bureau voor de Werklastmeting en door een wetenschappelijke coaching door de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid en de academische wereld.

Indien zulks zou gevraagd worden door de korpschefs zal tevens een interne audit georganiseerd worden<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Wat op het lokale arrondissementele vlak goed wordt ingevuld, dient op dat niveau behouden te blijven, structuren dienen slechts aangepast waar een meerwaarde wordt gerealiseerd.

<sup>15</sup> Voorstel van de Raad van Arbeidsauditeurs.

<sup>16</sup> ...procureurs des konings en ... arbeidsauditeurs verzoeken om gehoord te worden.

Bovendien zal een reflectie aangevat worden inzake de loopbaan; het statuut en het mandaat in het algemeen, de optimalisering van de personele middelen, de parketjuristen en de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie; of het personeelsmanagement en de toegang tot de magistratuur voor zover deze items tijdens de eerste fase van onderzoek naar de structuren een voor de werking noodzakelijke aanvulling betekenen.

De werkgroep zal hierover regelmatig rapporteren aan het uitgebreid expertise-netwerk ‘Strafrechtelijk beleid – Strafrechtspleging’ en het College en de Raden en zonodig overleggen met de Adviesraad voor de Magistratuur.

#### Vierde stap: wetswijzigingen.

Het College zal, in nauwe samenhang met de herstructurering van de zetel, onderzoeken welke wetswijzigingen noodzakelijk zullen zijn om de hervorming te begeleiden en deze melden aan de Minister van Justitie.

♦ Indien inzake territoriale bevoegdheid er overeenkomstig de art. 23 en 227 van het Wetboek van Strafvordering, qua bevoegdheidsgronden een aanknopingspunt bestaat met het gerechtelijk arrondissement dat binnen het kader van een samenwerkingsproject een specialisatiematerie in strafzaken behandelt, dan bestaat er geen probleem om dossiers afkomstig van een ander arrondissement te behandelen.

Indien er geen aanknopingspunt bestaat, is er op dit ogenblik geen andere mogelijkheid dan gebruik te maken van de delegatiemogelijkheden van art. 326 Gerechtelijk Wetboek. Dit is echter te omslachtig en niet echt werkbaar.

Er zou kunnen gedacht worden aan wijziging van art. 23 van het wetboek van Strafvordering (aanvulling eerste lid) waarbij (bijvoorbeeld) wordt bepaald dat de Procureur des Konings met dewelke de (“bovenvermelde”) Procureur des Konings een samenwerkingsakkoord heeft afgesloten over gelijke wettelijke bevoegdheden beschikt en hij in het kader daarvan over het gehele grondgebied van de betrokken arrondissementen alle opsporingshandelingen of handelingen van gerechtelijk onderzoek kan verrichten alsmede de strafvordering kan uitoefenen.

Een parallelle bevoegdheidsuitbreiding van de onderzoeksrechter (en in zijn zog van de hele strafrechtketen) zou (bijvoorbeeld) kunnen bereikt worden door art. 62bis van het Wetboek van Strafvordering aan te vullen en te bepalen dat de onderzoeksrechter eveneens bevoegd is om kennis te nemen van de feiten die bij hem aanhangig gemaakt zijn gemaakt door de Procureur des Konings bedoeld in art 23 van het Wetboek van Strafvordering lid...

Deze wetswijziging vereist een grondwettelijke toetsing door de wetgever om erover te waken dat het Openbaar Ministerie niet verweten zou worden zijn rechter willekeurig te kiezen.

✦ Teneinde de huidige werkwijze inzake aanvullend onderzoek in graad van hoger beroep te verbeteren en te vereenvoudigen zou in overweging kunnen worden genomen om de leden van de parketten-generaal tevens de bevoegdheid van hoger officier van gerechtelijke politie toe te bedelen, derwijze dat de opdrachten voor verder onderzoek niet eerst naar de Procureur des Konings of de Arbeidsauditeur dienen worden overgemaakt opdat hij op zijn beurt de politiedienst zou opdracht geven om de vraag van het parket-generaal uit te voeren. Een dergelijke postbusfunctie is niet langer te verantwoorden en de parketten moeten hiervan ontlast worden.

### **2.3. Deel II – De organisatie van de strijd tegen de gerechtelijke achterstand en de bewaking van de doorlooptijden**

Uit de eerste werkzaamheden van de werkgroep B3 van het Openbaar Ministerie is reeds gebleken dat de strijd tegen de gerechtelijke achterstand en de bewaking van de doorlooptijden dient gevoerd te worden op meerdere fronten, en dat de vlag dus een zeer gevarieerde lading dekt.

#### **2.3.1. Strategische doelstelling: Strijd tegen de gerechtelijke achterstand door bewaking van de doorlooptijden**

Deze strategische doelstelling, die voor het ganse Openbaar Ministerie geldt, zal opgenomen worden in de parketbeleidsplannen.

Een goed doordacht en gediversifieerd beleid is dus noodzakelijk en hierbij kan naar de volgende krachtlijnen verwezen worden.

#### **2.3.2. Middel: Het creëren van samenwerkingsverbanden**

Het creëren van samenwerkingsverbanden tussen meerdere gerechtelijke entiteiten van het Openbaar Ministerie, zoals bepaald in het eerste deel van het strategisch uitvoeringsplan, geeft op zich reeds een eerste oplossing aan de beheersing van bepaalde zeer complexe en gespecialiseerde materies. Hierbij kan bijvoorbeeld verwezen worden naar de behandeling van grote financiële of fiscale fraudedossiers die ontegensprekelijk zou verbeterd kunnen worden door het creëren van gespecialiseerde entiteiten op een hoger niveau. Uiteraard dient dit gepaard te gaan met het voorzien van de nodige personele capaciteit. In dit verband is op te merken dat benevens juristen eveneens moet gedacht worden aan het vlotter kunnen detacheren van fiscale ambtenaren en het aanwerven van boekhouders e.a.

### **2.3.3. Middel: De oprichting van scharnierfuncties inzake interne kwaliteitsbewaking en invoering van een management van het opsporingsonderzoek van de gerechtelijke onderzoeken in zijn globaliteit en van het gerechtelijk onderzoek**

Uit de werkzaamheden van de werkgroep B3, die op dat punt is verder gegaan dan de conclusies van de werkgroep 'Partnerschap', is gebleken dat de strijd tegen de gerechtelijk achterstand vereist dat het werk van de partners van de strafrechtsketen beter op elkaar moet afgestemd worden. Dit vereist een georganiseerd beleid op meerdere vlakken en het invoeren van een andere werkwijze binnen de parketten.

Wat de samenwerking met de politiediensten betreft, dient een soort rangeerstation ingericht te worden waar afspraken worden gemaakt over de behandeling van de zaken, inzonderheid over het voorwerp, de richting, de nodige capaciteit en de tijdsduur. Dit sluit eveneens nauw aan bij het rationaliseren van de instroom van de processen-verbaal en het rechermanagement zoals voorzien in het Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011 en het beleidsplan van de minister van Justitie van april 2008 waar aan het College van Procureurs-generaal wordt opgedragen de nodige initiatieven te nemen teneinde dit plan uit te voeren.

Wat de zaken betreft waarvoor een gerechtelijk onderzoek dient geopend te worden en die aan een bepaalde graad van complexiteit of omvang beantwoorden, dient een werkvergadering geïnstalleerd te worden waar zowel met de politiediensten als met de onderzoeksrechter afspraken worden gemaakt inzake het voorwerp en omvang van de saisine van de onderzoeksrechter, evenals wat betreft de nodige capaciteit en de vermoedelijke tijdsduur. Overaanbod van kwalificaties aan de zijde van het Openbaar Ministerie dient vermeden te worden en de aandacht moet gefocust worden op de kern van de zaak.

De parketten dienen vervolgens het gerechtelijk onderzoek systematisch op te volgen door op regelmatige tijdstippen een controle van het dossier in te bouwen en de laatste stand ervan na te gaan overeenkomstig de toezichtsbevoegdheid van de Procureur des Konings en de Procureur-generaal conform artikel 136bis van het Wetboek van Strafvordering.

Deze regelmatige controle dient meteen om gradueel en doelgericht verder te werken aan het ontwerp van eindvordering dat dadelijk, zoniet snel, moet volgen na het ogenblik waarop het dossier bij voltooiing van het onderzoek aan het parket wordt meegedeeld.

In de interne werking van de parketten dient met een bestendige controle ervoor te zorgen dat de afspraken inzake de saisine van de onderzoeksrechter, capaciteit en tijdsduur worden geëerbiedigd, en dat geen onterechte uitbreidende vorderingen worden genomen. Dit punt sluit ook nauw aan bij het Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011, en het beleidsplan van de Minister van Justitie dat de onvoldoende interne opvolging opsomt bij de knelpunten in de vervolging.

Deze werkwijze heeft collaterale gevolgen. Het zal na verloop van tijd enerzijds een andere manier van verslaggeving aan de procureur-generaal mogelijk maken in het kader van art. 136bis van het Wetboek van Strafvordering, door het overmaken van een evolutieve eindvordering waarin alle elementen worden opgenomen inzake de stand van de zaak.

Anderzijds vereist deze werkwijze een andere wijze van afdoening van de rest-dossiers, namelijk de dossiers die ingevolge de inperking van de uitbreidende vorderingen niet bij het gerechtelijk onderzoek gevoegd worden. Hier is evenzeer een georganiseerd beleid noodzakelijk zodat kleinere dossiers afzonderlijk behandeld worden en in voorkomend geval vervolgd binnen het kader van de toepassing van art. 65 van het Strafwetboek.

Deze hernieuwde werkwijze brengt met zich mee dat scharnierfuncties inzake interne kwaliteitsbewaking worden geïnstalleerd binnen de parketten. Dit vereist het inzetten van doorwinterde ervaren magistraten, die zouden worden ondersteund door een **middelenallocatie** van de aan te werven juristen. In de beginfase van de implementatie is ongetwijfeld een grotere capaciteit te voorzien die gradueel kan verminderd worden naarmate de werkwijze wordt opgenomen in de organisatiecultuur en het effect ervan kan geëvalueerd worden. Uiteraard zal de eigenlijke inrichting van de interne kwaliteitsbewaking afhangen van het parket waaraan ze gehecht wordt.

Er wordt nogmaals onderstreept dat de oprichting van deze scharnierfuncties binnen de parketten zal gepaard gaan met het opstellen van de nodige functiebeschrijvingen aan de hand waarvan de nodige bijkomende personele middelen per gerechtelijke entiteit zal gemotiveerd worden.

De implementatie van deze maatregelen zal uiteraard verschillen van parket tot parket en zal dienen aangepast te worden aan de specifieke noden.

#### **2.3.4. Middel: Uitwerken op federaal vlak van een draaiboek en modellen**

De uitwerking van dit management zal begeleid worden door een draaiboek en modellen die verder gefinaliseerd worden binnen de werkgroep B3 van het Openbaar Ministerie.

#### **2.3.5. Wetswijzigingen te onderzoeken door het College (het expertisenetwerk 'Strafrechtelijk Beleid – Strafrechtspleging') die kunnen kaderen binnen de bewaking van de strafrechtsketen**

Een aantal meer algemene wetswijzigingen zou ongetwijfeld kunnen bijdragen tot de strijd tegen de gerechtelijke achterstand, de bewaking van de doorlooptijden en een beter functioneren van de hele strafrechtsketen. Ze worden hier pro memorie vermeld, maar deze opsomming is niet exhaustief.

Het betreft:

**a.       Uitbreiding van de mogelijkheden tot dading en minnelijke schikking van het Openbaar Ministerie**

Het uitbreiden van de mogelijkheden voor het Openbaar Ministerie om een minnelijke schikking voor te stellen, inzonderheid tijdens en na beëindiging van het gerechtelijk onderzoek, zou een bijzonder efficiënt hulpmiddel zijn in het zoeken naar een slagvaardige Justitie.

In het document inzake de houding van het Openbaar Ministerie dat werd neergelegd op de hoorzitting van 8 februari 2006 van de Kamer van Volksvertegenwoordigers bij de behandeling van het wetsontwerp houdende het Wetboek Strafprocesrecht werd reeds onderstreept dat uit het advies van de werkgroep van het Hof van Cassatie blijkt dat het Openbaar Ministerie over een ruimere bevoegdheid zou moeten beschikken tot het afsluiten van een dading.

Er werd bij die gelegenheid opgemerkt dat een vorm van dading of schikking zou moeten bestaan nadat een gerechtelijk onderzoek geopend werd, tot de fase van de regeling van de rechtspleging. Dit strookt ten andere met de zienswijze van F. Erdman en G. de Leval in het document “Justitiedialogen”<sup>17</sup>. De maatregelen die tot verval van de strafvordering kunnen leiden, zouden moeten kunnen verruimd worden, waarbij de bemiddeling dader – slachtoffer ook met andere mogelijkheden of maatregelen zou moeten kunnen gecombineerd worden. Zo zou bijvoorbeeld binnen het werken naar een dading of schikking een bemiddelingsfase kunnen ingebouwd worden waarbij een regeling met de fiscus mogelijk wordt zodat de betaling van belastingen en boeten een element van de dading zou uitmaken en de administratie haar rechtsvordering op die wijze kan uitputten. Dit zou eveneens met andere administraties kunnen uitgewerkt worden.

**b.       Controle van de burgerlijke partijstelling naar proportionaliteit**

Het invoeren van een toetsing van de proportionaliteit van de burgerlijke partijstelling is absoluut noodzakelijk en is de sluitsteen van een betere controle van de saisine van de onderzoeksrechter, de bewaking van de doorlooptijd en de strijd tegen de gerechtelijke achterstand. Vele dossiers van burgerlijke partijstelling hebben immers betrekking op een haast zuiver burgerlijk geschil, waarbij het voor geroutineerde juristen niet moeilijk is de klacht zodanig te verdraaien of te verwoorden dat er telkens toch een strafrechtelijk vleugje wordt aan toegevoegd. Dergelijke dossiers vereisen onnoemelijk veel capaciteit van alle actoren van de strafrechtsketen om stevast tot geen of tot een onbenullig resultaat te lei-

<sup>17</sup> FRED ERDMAN & GEORGES DE LEVAL, *Justitiedialogen, Syntheseverslag opgemaakt op verzoek van Laurette Onkelinx, Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie*, juli 2004, Deel 2, *Suggesties over bepaalde materies*, § 10, *Modaliteiten van toepassing van de artikelen 216bis en 216ter Sv*, p. 111.



den. Meestal was de klacht dan ook bedoeld om met een minimum aan kosten een onderzoek te laten gebeuren.

Zolang dergelijke storende elementen blijven bestaan, kan er geen sprake zijn van een echt voldragen strafrechtelijk beleid.

**c. De arbitrageprocedure ingeval de politiediensten niet het vereiste personeel en de nodige middelen kunnen geven (art. 28ter § 3 en 56, § 2 Sv)**

Bij gelegenheid van het opstellen van het advies inzake het wetsvoorstel houdende het Wetboek Strafprocesrecht werd een document gevoegd dat besproken werd binnen het expertisenetwerk ‘Strafrechtspleging’ en dat een nieuwe arbitrageprocedure voorstelt. Dit ontwerp is nog steeds actueel en past bovendien bij de werkzaamheden van de werkgroep B3 van het Openbaar Ministerie die zich buigt over de bewaking van de doorlooptijden en de strijd tegen de gerechtelijke achterstand.

Het document stelt voor een arbitrageplatform op te richten waarvan de Procureur des Konings de draaischijf zou zijn, hetgeen zou passen in de evolutie waarbij aan de Procureurs des Konings wordt opgedragen een parketbeleidsplan op te stellen.